

土地利用型農業の規模拡大と農地管理の方向

著者	大泉 一貫
雑誌名	農業経済研究報告
巻	24
ページ	39-47
発行年	1991-05
URL	http://hdl.handle.net/10097/33354

土地利用型農業の規模拡大と農地管理の方向

大 泉 一 貫*

目 次

- | | |
|-------------------------------------|----------------------------|
| 1. 規模拡大の経済的条件 | 1) 開放型の経営(I) |
| 2. 大規模経営の2つの方向 | 2) 完結型の経営(II) |
| 3. 大規模経営を作るのが先か農地集積が先か(農地所有への配慮が必要) | 3) 集落協調型の経営(III) |
| 4. 連立方式の解を求める | 7. 二つの機能を分離させた方がスムーズのようだ |
| 5. 農地管理のモデル | 8. 完結型経営にも集落協調型へ移行の動きがみられる |
| 1) 農地管理主体 | 9. 二つの機能は分離する方向で動いている |
| 2) 農地仮理手法 | |
| 3) 農地管理の方向 | |
| 6. 誰が農地管理にのりだすか? | 10. む す び |

1. 規模拡大の経済的条件

農業の規模拡大に関してはもう1世紀近い論議がある。にも関わらず、いまだにそれが焦眉の的になっているのは、規模の経済を発揮する農業、とりわけ土地利用型農業がなかなかその目的を達成しえないからである(あるいはその目標自体が終わりなき規模拡大と言われるようにはつきりしないこともある)。

樋口貞三は、稲作の経営規模が4-7ha程度まで拡大するときには、10a当りの生産費も双曲線状に減っていくが、それ以上の規模となるとほとんど減らない状況を見て、「規模の経済はぐずつついている」とした(註5)。近年は、この臨界層が7haなのか10haなのかといった議論もあるようだが、さしたる問題ではない。「規模の経済がぐずつついている」ことが問題なのである。

なぜ規模の経済がぐずつくのか。昔からいわれる理由の一つとして農業技術の工業との決定的な違いがある。技術的な側面から見て、大経営の優位性が成り立つ条件は、孤立分散した労働を単純協業化し、さらに分業に基づく協業から機械による分・協業が可能であるかどうかにあるとされてきた。ところが、農業では、この一連の過程が成立しにくい。季節性や有機的生産にもとづく異種継起的な作業が多く、個体差を重視した労働が主だからである。これは農業の特殊性として絶えず論じられ、そうしたことをもとに小経営の優越性を主張する論調も数々生まれている。

しかし農業技術の特殊性はあくまで技術の進展や政策との関連で常に検討され続けなければならない性格のものである。幸いこうした分析に関しては、これまで幾多の研究がみられ、それぞれ農業経営の生産構造を明らかにするのに貢献している。

* 東北大学農学部農業経営学研究室・助教授

これまでの研究によれば、今日の機械化段階を前提とする限りにおいて、大規模経営の成立上の障害は、次の4点に集約されている感がある（註5）。

第一は耕地分散に由来するものである。分散作圃のため、規模拡大すると耕作地がますます分散し、単位面積当りの労働量の増加や収量の減少を引き起こすということが大規模経営の成立を困難にしている。

第二に、転作政策がある。高い地代でかりた水田の一部に収益性の低い転作作物を作らなければならないとしたら、農民の農地拡大意欲は薄れるだろう。又そのことによって違う種類の農機の購入の必要性も生じる。

第三に大規模層の非効率行動がある。これは先のファームサイズとビジネスサイズの不一致ということでもある。つまり4－7haをすぎると2セット体系の機械装備が必要となり、それにあった規模がすぐには実現できず、非効率が生まれるということである。

第四に小規模層の委託効果というものがある。機械を持たない小規模層はもうすでに経済のソフト化の波に乗って農作業委託しているので費用が安く済むという点である。委託することによって大規模層と同様の利益を享受しているのである。

規模の経済がぐずついているのは、つまるところ規模に見合った操業度が上記のような種々の理由によってできにくいからといってもよい。このことは、金沢夏樹がつねに指摘してやまない、ファームサイズにみあったビジネスサイズ実現の困難性という事でもある（註2）。

例えば、過剰投資局面なら操業度の向上を目指した規模の拡大が見られ、その過程でコストは下がり続けることになる。ところがそこでさらなる固定資本投下（例えば機械2セット体系等）がおこなわれたとすると、今度はまた、ファームサイズにビジネスサイズが合わなくなってしまい、コストも下がらなくなる。つまり、どうやらコストが下がらなくなる4－7haという辺りが、今日の機械の1セット体系のもとで、ファームサイズとビジネスサイズが整合性をもつ規模であるらしいのだ。それ以外の階層では、常に両者がちぐはぐで、いたちごっこになってしまう。こうした点を佐藤了はN字型に増加する投資と、S字型に進む規模拡大のギャップとみているが（註3）、適正操業度を実現しにくい農業の規模拡大の特徴がここにある。

2. 大規模経営の2つの方向

もし、「固定資本の適正操業度を旨とする経営体」を作るとするなら、社会化指向のM作業に限って規模を拡大すれば良い。それを担う経営は、機械作業の受託を主とする経営体である。

彼らが提供する商品は、農産物ではなく、農作業受託というサービスである。しかも、消費者は農家である。農家もサービスを受けるということなら委託者として参加し易いだろうし、その結果作業規模も拡大することになる。作業受託による大規模（作業）経営の方向は稲作経済のソフト化の方向といってもいい。

他方、「規模の経済がぐずついている」にも関わらず、農地集積による規模拡大は、樋口が指摘するように「着実に進んでいる」。

梶井はその状況を次のようにいう（註1）。「農業構造は、大経営形成の方向へ、方向としては

着実に変わりつつある。つい10年前までは30ha経営などは……都府県では指を追って数えるぐらいでしかなかった。が、今はどの県へ行っても珍しい存在ではなくなった」。貸借による規模拡大が進んできた背景として、大規模層の剰余が零細規模層の所得を上回り、経済的に大規模層が有利となった事を梶井は指摘する。

ただ、そこに成立する大規模経営は、適正操業度を実現するだけでなく、「トータルな土地利用を旨とする経営体」でなければならないとする。農地を統一的意思の下に利用する方向で考える事が重要であり、またそうでなければ農地の集積による規模拡大の意味がでてこない（註1）。土地利用方式の確立を重点課題とする立場からはこうした主張はうなずけるところである。

ここに「適正操業度を旨とする経営体」と「トータルな土地利用を旨とする経営体」の二つのタイプの大規模経営がみられることになる。

3. 大規模経営を作るのが先か農地集積が先か（農地所有者への配慮が必要）

今日、「固定資本の適正操業度を旨とする経営体」も「トータルな土地利用を旨とする経営体」も明らかに増加する傾向にある。問題は規模経営創出のテンポである。その点わが国の農業は「遅い」。

それは経営者側に問題があってそうなのか、あるいは農地所有者側に問題があってそうなのかが問われなければならない。答えは両方である。

東北農政局の調査（註4）によれば、規模拡大の阻害要因として「先祖の土地は自分で耕すという意識」「農地を一度貸すと戻ってこないとする意識」をあげており、経営者側の問題としては「規模拡大しても転作が増える」「規模拡大すると耕地が分散する」といった点をあげている。また規模拡大を可能とさせた要因としては、「農地造成」や、「圃場整備」をあげるものが多い。

農地造成が見込まれない今日、圃場整備の状況が規模拡大の必要条件となっているとみてよい。この調査結果は規模拡大に関して次の3つの配慮が必要であることを示唆する。

第1に、返還要求があったらいつでも返すといったように、所有には特段の配慮をすること。

第2に、圃場整備をきっかけにどういった経営体を作り上げるか議論すること。またその際、耕地分散に配慮すること。

第3に、転作を他で処理する仕組みを作ること。

これらはすべて農地所有に特段の配慮をしつつ農地の利用方法について社会的に検討することの必要性を示唆するものといってよい。

私的営みである農業経営において、農地所有や利用への配慮を社会的に行うということが果たして可能なのかどうか問われなければならない。それは「農地管理」とでもいわれる機能が社会性を持って存在しうるかどうかということでもある。

4. 連立方程式の解を求める

こうした事を通していえることは、わが国の土地利用型農業で規模拡大を論ずる場合には、おそらく二つの機能に留意する必要があるということである。

一つは、ファームサイズとビジネスサイズの整合性をとり、コストを下げるための経済的な管理に関わる機能であり、もう一つは作業や農地を集積する農地管理機能である（本稿で「農地管理」という場合には、農地だけではなく、作業も対象としている）。

両者、つまり経営管理機能と農地管理機能とは、本来違ったロジックをもっている。

大規模経営の経営管理機能は本来的に私経済活動として行われるものであり、「固定資本の適正操業度」を実現することや、「トータルな土地利用方式」の実現という経済合理性を追求するものである。生産力を伸ばし所得を向上させるための論理といってもよい。

対して、農地所有は、「先祖伝来の農地」といった意識が示すように、所有それ自体に意味があり、収益追求という本来の経営機能とは異なっている。そのため、農地の流動化や集団化にあたっては、いくら水田の高度利用や、農作業の合理化、スケールメリットの追求といった経済合理性を唱えたとしても、そうした事だけで所有の論理が動くものではない。

農村での規模拡大のためには、詰まるところ、ロジックの違う二つの機能を連立方程式とし解を求めるより他にない。その連立方程式を解くきっかけとして、現在各地で行われている事例をもとに、表1のようなモデルを作ってみた。

5. 農地管理のモデル

第1表は農地管理をその主体と手法で分類したものである。表頭が農地管理主体、表側が手法である。

1) 農地管理主体

農地管理には、大規模経営を担う主体が自らの機能で行うパターン（表中のa）と、農業委員会や、集落、または農協といった第三者がのりだす場合（表中のb、c）とがあるが、表では、後者をさらに二つに分けた。集落の様な土着的・非機能的組織が行う場合（表中のb）と、町、

第1表 農 地 管 理 の 類 型

管理主体 管理手法	a 経営主自ら	b 集 落	c (公的) 第三者	
A 市 場 メ カ	I 解 放 型	——	N — ①	作業受委託型 土地利用型
B 中 間 型	II 完 結 型	III 集落協調型	N — ②	
C 非市場メカ			N — ③	

N 「公」的機関介入型

- e. g ① 機械銀行
② 農委あっせん
③ 公的管理組織

農協、農業委員会といった機能的・制度的な機関が行う場合（表中のcここでは「公」的機関仲介型とした）の二つである。

2) 農地管理手法

また、手法としては、経営のサービスや作業料金等の宣伝によって委託者をつくる、いわゆる市場メカニズムによって作業・農地集積を図る手法がある（表中のA）。これに対し、話し合いや組織を通じた形で集積する方法を、非市場的メカニズムとした（表中のC）。さらに両者の中間的手法として表中のBを設けた。中間的手法（表中のB）とは、例えば農業委員会の斡旋事業のように、集まってくる農地は個々の農家の自由意思による場合もあるし、また農業委員会が計画的に行う場合もあるが、その再配分に関しては、これはまったく計画的になされるというような、市場メカニズムとも、非市場メカニズムともつかない形態である。

3) 農地管理の方向

モデルを通じていえるのは、手法のA系列はどちらかといえば作業受委託中心で、またC系列は土地の貸借中心でという特徴がある。またAよりBがそしてBよりCが地域により密着しているようである。

さらに今日政策的に誘導される方向は、A系列よりもC系列で、集積主体もa（自ら）からc（制度的第三者）へという方向である。という事は今日の政策誘導方向は、 $Ca \rightarrow Cb \rightarrow Cc$ というようにC系列でaからcへと動いているということである。

社会はおそらく、aからcへ向かうことになるのだろうが、しかし現実にはaやbといったところでの機能がまだまだ多く、cの部分での機能は余り多くないというのが実態である。ましてや政策的誘導の目標とされるCcという形態（表中のⅣ-③）、すなわち、半ばあるいは純粋な公的機関が土地を集積し利用計画を立て大規模経営に委託するという形態は、せっかくの政策的誘導にも関わらずまれである。

6. 誰が農地管理にのりだすか？

大規模経営との関わりで現在一般的にみられるのは、独立独歩の大規模経営が市場メカで集めるAaタイプ（Ⅰ開放型）、同様に大規模経営が、親戚や知人といった旧来からの関係を利用して集めるBa、Caタイプ（Ⅱ完結型）、さらには集落が集めるBb、Cbタイプ（Ⅲ集落協調型）である（表1参照）。

そこで、それぞれに位置づく経営を、Ⅰ開放型の経営（Aaタイプ）、Ⅱ完結型の経営（Ba、Caタイプ）、Ⅲ集落協調型の経営（Bb、Cbタイプ）とし、その特徴を経営管理機能と農地管理機能の両者からみてみた（第2表）。

1) 開放型の経営(Ⅰ)

自分でビラを作って配布したり、農協の広報等によって料金等を知らせたり、宣伝によって農地を集積する。委託農家は経営体のサービスや作業料金等を見て参加を判断する。いわゆる市場法則によって作られた関係であり、委託農家の出入りが激しい。

これらの経営は作業、農地の集積を自己目的化しており、オープンなシステムで規模も大きく

第2表 担い手の経営形態別の相違

	経 営 充 実 度	規 模 拡 大 程 度	拡 大 手 法	雇 用	耕 地 分 散	転 作
解 放 型	高	大	作業中心	困 難	大	他 で
完 結 型	高	中	農地中心	困 難	少	自 ら
集落協調型	中	大	両者並存	容 易	少	他 で

なり易い(60ha)。市場法則にのりやすいのは、農地よりも作業であり、部分作業の受託を主目的とする経営が多い。転作は他で処理するケースが多い。

ここに位置づく経営は、機械の共同(所有)利用組合や、作業の受託組織など中間組織の様な経営形態をとるものが多いが、他方で、例えば農事組合法人や、会社方式による近代的な形態をとっているものもある。

特に後者の市場原理による開放型経営は独立心旺盛なイノベーターである場合が多く、雇用を入れているケースもある。しかし大半はどちらかといえば、自分たちの労働力に作業規模を合わせて拡大するので、雇用は入れない場合が多く、耕地分散にまともに直面する。オペレーターの配置(作業日程)でもって対応しようとしたり、再委託も考えて対応するなどの工夫をみせている。

2) 完結型の経営(Ⅱ)

いわゆる目的意識的組織化によって作られた関係であり、委託者も経営となんらかの信頼関係で結ばれている。自作地を中心にしておりそれに借地を加えるという形態が多い。作業受託はそれほど多くはない。自ら転作対応している場合が多い。

どちらかといえばクローズドなシステムとなってるため、規模もさほど大きくならない傾向がある(20ha前後)。

個別農家や共同経営など確固とした経営形態をとるものはここに位置づくものが多い。優秀な経営者が多く、独立心旺盛なイノベーターとなっており、後継者も比較的でやすい。自作地をベースとしていることから耕地分散は若干緩和されている。雇用労働力に頼っているが、雇用した労働力の安定就業のために農繁期以外にも仕事を作って就業させるなど、工夫を凝らしている。

3) 集落協調型の経営(Ⅲ)

経営者自らが農地を集積するのではなく、集落が集め、集落と関係が深い手へ委託する場合であり、そこでの経営体を集落協調型とした。また、こうしたケースでは転作は他で処理し、稲作付の部分だけを委託するのが多い。

集落協調型の経営は、通常は集落にある機能集団、つまり生産組織が多いが、近年は個別経営も増加している。共通しているのは、みんなから信頼のある人が選ばれる場合が多いという点である。ただ、集落の認知を受けた組織が中心であることから、後継者難になることもある。

農繁期には、集落メンバーからの援助を得る事も可能で、必要な農繁期での雇用に苦勞することも少ないし、また暇な時期に彼らの雇用の心配をすることもない。

また、耕地がほぼ集落のテリトリー内にあるため分散に悩むことがない。

7. 二つの機能を分離させた方がスムーズのようだ

以上、土地利用型経営の形態、雇用、耕地分散、規模拡大の仕方をみてみた。

三つの中で、「集落協調型」が最も柔軟に規模拡大している。集落が参加することによって農地所有意識が緩和するからである。雇用もスムーズで、耕地分散も解決しやすい。転作も集落が何等かの形で処理してくれることが多い。しかし、確固とした担い手の形成力は弱く、後継者難となることもある。

「開放型」は、作業受託で農家の農地所有意識を緩和するという手法をとっている。転作にも関与しないので、規模は拡大する。しかし、耕地分散問題を解決し得ず、それを構成員の配置で解決しようとし、労務管理を難しいものにしたり、また再委託という他の経営体とのネットワークに頼らざるを得なくなったりしている。

これに対し、「完結型」は経営体としては確固としたものを築き、信頼関係で農地所有意識を緩和し農地集積を行っている。ある程度の耕地分散に直面する。農地集積が多いので転作に対応しなければならず、拡大できる規模にも限界がある。

それぞれに一長一短あるが、経営管理機能と、土地集積機能とを分離したケースが規模拡大のテンポをもっともスムーズにしているようである。したがって、今後は、①確固とした経営体の育成、②農地管理者としての集落の関与、③作業受託と借地の併用による拡大、といったところが大規模稲作経営育成のポイントとなりそうである。

8. 完結型経営にも集落協調型へ移行の動きがみられる

集落が入ると規模拡大は比較的スムーズにいくことが多い。

集落が調整役としてはいると流動化にともなう小作料も適正になるとする意見もある。

集落には農地調整に関して、「トルブルが発生した場合の解決が容易」、「適正な農地価格、小作料になる」、「農地がまとまり便利、作業効率が上がる」、「後継者育成につながる」、「基盤整備などに有利」、「共同体としてのまとまりができる」といった声がある。

そうしたこともあって、完結型の経営でも近年集落と協調しようとする動きがみられる。

彼らの最近の発言は、集落の人たちに認知してもらいたいと言う事や、集落の人々の発展なくして自分の発展もないといった内容となっている。

「完結型の農業」は独立心旺盛なイノベーターである。「独立心旺盛なイノベーター」は農村社会の中では「浮い」てしまう可能性がある。そうなると面的な拡大を図る土地利用型の農業では面積の拡大に支障が出ることになり、致命的とさえなってしまう。

だから彼らは「集落の認知」にかなりのエネルギーを割くことになる。

こうした集落との同化は実は土地利用型の農業経営にとってはコストとなる。それだけ経営にとっては煩わしいということである。そこで完結型の「独立心旺盛なイノベーター」達は、規模拡大という煩わしさを避け、複合部門の拡大に転換する場合も出てくる。

ここが思案のしどころであろう。

もしどうしてもその地域で完結型の独立心旺盛な土地利用型の担い手を育てたいとするなら

ば、やはり集落側からのアプローチが必要となる。集落がなんらかの形で調整役として機能することが望まれる。

集落が、集落協調型の組織を自ら作るか、あるいは独立心旺盛な完結型の経営を援助する方向に動くか、いずれにしても集落の主体性が試される事になる。

土地利用型農業の担い手の育成のためには、集落のような第3者的機関が独立心旺盛なイノベーターと連携を組む仕組み作りが大切なように思われる。そのためにはそうした連携作りを推進する地域のマネージャー（仕掛人）の様なものがどうしても必要となろう。

農業振興を考える際にはこの地域のマネージャーを誰が担うかに普請することが最も大切なこととなろう。

9. 二つの機能は分離する方向で動いている

しかし、集落の中で、気を使ったり気まずい思いをしたくないという理由から、集落不必要説を唱える農家もいる。いわく、「集落が関与しない方が気楽に規模拡大できる」、「規模拡大のためには、集落をこえた、もっと大きい範囲での流動化を考えるべき」、「親戚・友人関係というのもまだ頼れるし、交通も便利になっているから少しぐらい距離があってもよい」、「集落が関与すると、市場メカニズムが働かず、農地価格や小作料が硬直的になる」

こうしたディメリット認識から生まれたのが、開放型の経営（Iの形態）である。

農地の所有意識を薄めるのに、集落は万能ではない。大勢としては集落の役割を認めながらも、必ずしも全ての農家が積極的な関与を期待しているとはいえないというのが現状ではないだろうか。

集落それ自体は「不利益平等の原則」で動く、防衛組織であり、積極的な経営主体とはなりえない性格を持つことも理解しておくべきだろう。

集落が合理的土地利用を目指そうとしたとき、公的機関による農地管理の必要性がはじめて現実のものとなり、b系列（集落）に変わってc系列（機能機関）が一般的なものとなってこよう。

10. むすび

規模拡大局面では、ファームサイズにあったビジネスサイズの実現が困難であり、そのため規模の経済は「ぐずつく」。「ぐずつき」ながらも「適正操業度の実現を目指す経営」と「トータルな土地利用を目指す経営」の二つの方向で大規模経営は着実に増えている。

問題はテンポである。規模拡大のためには、大規模経営に見合った経営管理と土地・作業集積の為の農地管理という二つの異なったロジックを整合的に実現しなければならない。

今日、政策的に目標とされる農地管理の方向は、非市場メカを利用した公的機関による管理である。しかしそこまで到達するには様々な困難を抱えており、現状では集落協調型が最もそれに近くまた効果的なものとなっている。

現状は、開放型の経営を一部に作りながらも、完結型の経営を徐々に集落協調型へと移行させている状況にある。つまり、開放型や完結型の経営に見られた経営管理機能と農地管理機能の一

体化から、両者が社会的に分化する方向で現状は動き始めているといえよう。

しかし、そのレベルは、未だ集落協調型を一般化しうるものではない。しかしその推進は政策が誘導するような公的機関が介在する農地管理を将来的に展望しうる第一歩である。そのきっかけは、今日の時点で集落協調型経営がかかえるいくつかの問題点を解決することが重要となる。

参考文献

- [1] 梶井 功 「日本の農業問題について」 学士会会報 1990—Ⅳ №789
- [2] 金沢夏樹 「現代の農業経営」 東大出版会 1975
- [3] 佐藤 了 「北関東における農業生産組織の資金問題の特質」 長期金融 65 昭和60年
- [4] 東北農政局 「東北農業情勢報告」 昭和61年度
- [5] 樋口貞三 「稲作における規模拡大の可能性と問題点」 農業と経済 51巻 8月号 1985